

MEWUJUDKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT: Masyarakat Kuat, Negara Kuat, Mengapa Tidak?

*Soetomo*¹

Abstract

Welfare is one of many state's obligations. Nevertheless, it is not only state activity which influences or promotes welfare. For this reason, every stakeholder: state, society and private business has role to promote welfare. Beside that, every stakeholder also has its strength and weakness. Therefore, cooperation among the stakeholder for their activity to promote welfare will produce more effective result. Through cooperation among stakeholder can produce supplementary and complementary activity in social services

Kata-kata Kunci

pelayanan sosial, kebutuhan dasar, stakeholder, sinergi

Pengantar

Sejak era 1950 an sampai saat ini, di negara-negara berkembang dapat diidentifikasi adanya pendekatan yang secara silih berganti menjadi arus utama dalam pelaksanaan pembangunan masyarakat. Pada dasarnya pendekatan tersebut merupakan penjabaran dari perspektif atau paradigma yang digunakan. Pada perkembangan terakhir, pemberdayaan masyarakat telah menempatkan dirinya sebagai pendekatan yang banyak dianut dan mewarnai berbagai kebijakan pembangunan masyarakat. Pendekatan ini dalam banyak hal dapat dilihat sebagai ope-

¹ **Soetomo** adalah dosen di Jurusan Sosiatri Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

rasionalisasi dari perspektif atau paradigma pembangunan yang berpusat pada rakyat. Dalam pendekatan ini, masyarakat sampai pada tingkat komunitas terbawah diberi peluang dan kewenangan dalam pengelolaan pembangunan termasuk dalam proses pengambilan keputusan, identifikasi masalah dan kebutuhan, perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan dalam menikmati hasil pembangunan. Dilihat dari dinamika perspektif yang mewarnai kebijakan pembangunan, paradigma ini merupakan reaksi dari paradigma yang mendominasi kebijakan pembangunan sebelumnya, yaitu paradigma pertumbuhan.

Perspektif pembangunan yang berorientasi pada produksi dalam rangka mengejar pertumbuhan ekonomi yang tinggi, dalam periode waktu yang cukup panjang telah menempati posisi yang sangat dominan dalam proses pembangunan di negara-negara berkembang. Implikasi pelaksanaannya berbentuk kebijakan yang sentralistis, *top-down* dan mengandalkan pola yang seragam sesuai asas uniformitas. Alasan yang dikemukakan atas pilihan pendekatan tersebut terutama adalah efisiensi, kontrol dan pengelolaan yang mudah serta memperkecil kadar ketidakpastian sejak perencanaan. Untuk maksud tersebut pemerintah membutuhkan kekuasaan yang cukup solid agar sentralisasi dan kontrol yang sangat ketat dari pihak eksekutif dapat dilakukan. Pemerintah memegang kendali utama dalam perencanaan sehingga terkesan otoritatif. Peranan negara menjadi sangat dominan dalam pelaksanaan pembangunan. Penetrasi negara terjadi pada kehidupan masyarakat sampai tingkat terbawah atau tingkat komunitas. Sebagai akibatnya, kewenangan dan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan sangat terbatas. Apabila ada, lebih bersifat sebagai partisipasi semu atau partisipasi prosedural bukan esensial. Masyarakat sebagai warga masyarakat lebih diposisikan sebagai obyek dari pada subyek pembangunan. Oleh sebab itu tidak mengherankan apabila pendekatan ini memperoleh kritik karena kurang memberi penghargaan terhadap kapasitas manusia atau dalam kalimat yang lebih ekstrem kurang memanusiakan manusia.

Dalam pelaksanaannya, perkembangan ekonomi secara makro ternyata tidak menyentuh mayoritas penduduk di negara-negara berkembang yang berada dalam kondisi miskin. Dengan demikian yang terjadi justru masalah ketidakmerataan hasil pembangunan yang diwarnai oleh kesenjangan yang semakin melebar antara lapisan masyarakat dilihat dari tingkat sosial ekonominya. Dari realitas tersebut, orang mu-

lai berfikir bahwa pembangunan (*development*) tidak sepenuhnya sama dengan pertumbuhan (*growth*). Maksimalisasi pertumbuhan ekonomi tidak lagi menjadi tujuan tunggal dari proses pembangunan. Hal yang dianggap lebih mendesak adalah penciptaan lapangan kerja, mendorong perkembangan sosial, penyebaran distribusi pendapatan dan kesejahteraan yang lebih merata (Rondinelli, 1990:13). Oleh sebab itu, GNP bukan satu-satunya indikator pembangunan dan mendorong orang untuk mulai mencari konsep alternatif

Masalah kesenjangan atau masih besarnya penduduk yang hidup dalam kondisi kemiskinan di balik pertumbuhan ekonomi secara makro tersebut, sumber masalahnya dapat diidentifikasi dari sisi hasil dan proses. Dari sisi hasil, ketimpangan dan kesenjangan terjadi oleh karena ketidakmerataan distribusi hasil pembangunan. Ibaratnya hasil pembangunan sebagai kue, maka walaupun ukuran kuenya semakin besar akan tetapi distribusi irisan kue tersebut tidak merata, ada yang memperoleh bagian terlalu besar dan ada yang terlalu kecil, bahkan tidak memperoleh sama sekali. Sementara apabila sumber masalah diidentifikasi dari sisi proses, maka penyebabnya berupa kurangnya keterlibatan semua lapisan masyarakat dalam proses pembangunan sejak penentuan masalah dan kebutuhan, perencanaan dan pelaksanaan program. Kurangnya keterlibatan tersebut disebabkan karena peranan negara yang sangat besar dalam proses pengambilan keputusan, termasuk tentang program apa yang seharusnya direncanakan dan dilaksanakan. Kurangnya kewenangan dan keterlibatan masyarakat khususnya lapisan bawah ini mengakibatkan posisi mereka menjadi marginal. Berbagai program yang dilaksanakan tidak menyentuh kepentingan langsung mereka.

Sudah tentu perbedaan diagnosis tentang sumber permasalahan ini mengakibatkan perbedaan jalan keluar yang direkomendasikan. Apabila diagnosis pertama yang digunakan, berarti sumber masalahnya berasal dari distribusi hasil pembangunan yang ternyata tidak selalu dapat diharapkan melalui mekanisme *trickle-down effect*. Berdasarkan pemahaman tersebut, pemecahan masalah yang direkomendasikan adalah dengan jalan mengantarkan buah hasil pembangunan sesegera mungkin dan selangsung mungkin kepada lapisan bawah. Dengan cara seperti itu masyarakat terutama lapisan bawah dapat hidup layak sesuai harkat dan martabatnya sebagai manusia, paling tidak dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasarnya. Oleh sebab itu, perspektif ini kemudian dikenal

sebagai perspektif *basic needs*. Berdasarkan anggapan tersebut, program program pembangunan lebih diprioritaskan pada hal hal yang langsung dapat dinikmati lapisan masyarakat miskin, dengan demikian mereka segera dapat terangkat dari kondisi kemiskinan, minimal dapat memenuhi standar kehidupan dasarnya. Tjokrowinoto (1996:217) menandai kecenderungan tersebut dengan digunakannya paradigma kesejahteraan yang menjanjikan kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial.

Sesuai dengan sifatnya yang lebih sebagai program dengan pendekatan *delivery*, maka tidak dapat dihindari pelaksanaannya yang juga masih bersifat *top-down* dan sentralistis, bahkan juga terkesan bersifat karitatif. Oleh sebab itu walaupun dalam jangka pendek program program tersebut dapat membantu masyarakat miskin dalam pemenuhan kebutuhan dasarnya, akan tetapi dalam jangka panjang akan menimbulkan sifat ketergantungan, terutama ketergantungan pada program program pelayanan sosial dari luar, khususnya dari pemerintah. Hal itu disebabkan karena sifat program yang karitatif memang kurang memperhatikan pengembangan potensi, sumberdaya dan kapasitas internal. Sebagai akibat lebih lanjut akan sulit tercipta proses pembangunan yang berkelanjutan, oleh karena masyarakat akan menunggu turunnya program program berikutnya. Dilihat dari perspektif kemanusiaan, pendekatan ini memang sudah lebih memperhatikan aspek manusia, agar hidup layak sesuai harkat martabat sebagai manusia. Walaupun demikian peranan negara masih cukup besar sebagai pemegang kendali distribusi hasil pembangunan.

Sjahrir(1986:49) mengutip pandangan Timmer tentang empat alternatif strategi dalam pemenuhan kebutuhan dasar: (i) perubahan struktural yang meliputi redistribusi modal produktif, (2) perubahan kebijakan dalam kerangka makro sambil meningkatkan partisipasi lapisan miskin, (3) penanganan sektoral untuk memperbaiki kehidupan lapisan miskin melalui berbagai pelayanan sosial, (4) pendekatan paket bagi pelayanan kebutuhan pokok lapisan miskin ke dalam sistem penyaluran yang ditargetkan(*target delivery system*). Dalam kenyataannya, untuk pendekatan kebutuhan dasar ini strategi ketiga dan keempat yang lebih banyak dilaksanakan. Kesan besarnya peranan negara dalam menyalurkan berbagai paket pelayanan dan bantuan kebutuhan pokok tersebut dapat dirasakan dari sebutan yang sering digunakan bagi pendekatan ini yaitu hitung, biaya dan salurkan (*count, cost and deliver*).

Sementara itu, apabila yang dianggap sebagai sumber masalah adalah marginalisasi lapisan bawah yang disebabkan kurangnya kewenangan dan partisipasi dalam proses pengambilan keputusan, maka solusi yang ditawarkan adalah pemberian kewenangan yang lebih besar kepada masyarakat termasuk lapisan bawah pada level komunitas dalam pengelolaan pembangunan. Perwujudannya, masyarakat termasuk masyarakat lokal mendapat kewenangan dalam proses pengambilan keputusan sejak identifikasi masalah dan kebutuhan, perencanaan, dan dilibatkan dalam pelaksanaan, evaluasi dan menikmati hasil pembangunan. Dalam perkembangannya kemudian lebih dikenal sebagai perspektif pembangunan yang berpusat pada rakyat atau *people centered development*. Sebagai paradigma alternatif dan merupakan reaksi dari paradigma pertumbuhan yang mengakibatkan penetrasi dan dominasi negara yang terlalu jauh dalam kehidupan masyarakat, sudah tentu perspektif pembangunan yang berbasis masyarakat ini memiliki asumsi dan landasan berfikir yang berbeda dibandingkan dengan teori-teori pembangunan konvensional yang sudah digunakan dalam beberapa dasa warsa sebelumnya.

Perspektif pembangunan yang berbasis masyarakat beranggapan bahwa masyarakat sendiri yang paling mengetahui persoalan, kebutuhan dan potensinya, sehingga memberikan kewenangan yang besar kepada masyarakat untuk mengelola proses pembangunannya. Sebagaimana halnya dalam perspektif *basic needs*, perspektif yang berbasis masyarakat ini juga lebih manusiawi dalam pengertian mengakui kapasitas manusia untuk menentukan hari depannya. Bedanya apabila dalam perspektif *basic needs* lebih pada partisipasi dalam menikmati hasil atau buah pembangunan terutama dalam pemenuhan kebutuhan dasarnya, dalam perspektif *people centered* partisipasi masyarakat meliputi keseluruhan proses pembangunan. Walaupun sama-sama mengakomodasi dan mengakui keberadaan manusia dan harkat serta martabatnya, kebijakan yang berdasarkan perspektif *basic needs* cenderung fokus pada pelayanan, dilandasi nilai yang berorientasi pada manusia, sementara perspektif *people centered development* fokus pada manusia dan mengusung nilai yang berpusat pada manusia (Tjokrowinoto, 1996:219).

Untuk memperoleh kewenangan dan kapasitas dalam mengelola pembangunan, masyarakat perlu diberdayakan melalui proses pemberdayaan atau *empowerment*. Menurut pendapat Korten (1987:7), memahami *power* tidak cukup dari dimensi distributif akan tetapi juga dari dimensi

generatif. Dalam dimensi distributif, berdasarkan terminologi personal, *power* dapat diartikan sebagai kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain. Menurut pendapatnya, sebagai dasar pemahaman pengertian pemberdayaan dalam pembangunan, *power* dalam dimensi generatif justru lebih penting. Suatu kelompok hanya akan memperoleh tambahan atau peningkatan *power* dengan mengurangi *power* kelompok lain. Kelompok yang bersifat *powerless* akan memperoleh tambahan *power* atau *empowerment*, hanya dengan mengurangi *power* yang ada pada kelompok *powerholders*.

Apabila logika tersebut digunakan, maka untuk menambah *power* bagi masyarakat melalui pemberdayaan harus mengurangi *power* yang dimiliki oleh negara. Persoalannya kemudian adalah, apakah hal itu harus diartikan bahwa agar masyarakat kuat negara harus dibuat menjadi lemah. Persoalan berikutnya yang perlu dikaji adalah apakah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat harus selalu menempatkan negara dengan masyarakat dalam posisi dikotomi. Persoalan seperti itu membutuhkan klarifikasi oleh karena sesungguhnya baik negara maupun masyarakat, keduanya mempunyai fungsi untuk mewujudkan kondisi kehidupan yang semakin sejahtera.

Dilihat dari perspektif *basic needs*, agar negara dapat memberikan jaminan kepada setiap warga negara hidup layak paling tidak pada pemenuhan kebutuhan dasar, termasuk dalam membuat regulasi dan kebijakan kearah itu, dibutuhkan kewenangan, kemampuan atau kapasitas tertentu yang harus dimiliki oleh negara. Sementara itu agar masyarakat dapat menjadi aktor utama untuk menentukan masa depannya sesuai perspektif *people centered development*, dibutuhkan kemampuan untuk mengelola proses pembangunannya sejak identifikasi masalah dan kebutuhan, merencanakan program sampai melaksanakan dan memetik manfaat. Untuk keperluan itu masyarakat termasuk masyarakat lokal perlu memiliki kewenangan dan kapasitas guna melakukannya. Dengan demikian apabila perspektif *basic need* dan *people centered* hendak berjalan seiring, agaknya yang lebih tepat adalah untuk mewujudkan kehidupan masyarakat yang sejahtera dibutuhkan keduanya; negara yang kuat dan masyarakat yang kuat. Barangkali yang menjadi persoalan adalah perumusan secara proporsional, dalam hal apa negara harus kuat dan dalam hal apa masyarakat harus kuat.

Kewajiban Negara

Salah satu fungsi penting negara adalah mewujudkan kesejahteraan bagi warganya. Fungsi tersebut terutama ditujukan bagi warga yang hidup di bawah pemenuhan kebutuhan dasar atau yang dikategorikan sebagai keluarga miskin. Dalam tulisan Macionis (2007:4), masalah pengangguran serta masalah kesehatan dan pendidikan yang disebabkan karena kemiskinan ditempatkan sebagai tiga di antara sepuluh masalah sosial yang dianggap serius pada tahun 2006. Bagi Indonesia, konstitusi telah menegaskan tanggung jawab kesejahteraan oleh negara. Dalam salah satu pasal konstitusinya disebutkan, bahwa fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh negara. Di samping itu negara juga bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan pelayanan umum yang lain. Salah satu perwujudan fungsi negara untuk menjamin setiap warganya dapat hidup minimal memenuhi kebutuhan dasarnya adalah melalui pemberian jaminan sosial. Untuk maksud tersebut dalam rangka operasionalisasi lebih lanjut telah dikeluarkan Undang-Undang tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial (UU No 6 Tahun 1974) dan Undang-Undang tentang Sistem Jaminan Sosial (UU No 40 Tahun 2004). Untuk masa mendatang kebijakan dan regulasi tentang jaminan sosial ini perlu dikembangkan mengingat jaminan sosial memiliki cakupan yang lebih luas, asuransi sosial hanya merupakan salah satu dari bentuk jaminan sosial ini.

Jaminan sosial adalah salah satu bentuk perlindungan bagi kehidupan seseorang terhadap kondisi yang tidak diharapkan bahkan yang seringkali tidak diperhitungkan. Program ini merupakan perlindungan seseorang dari kondisi yang mengakibatkan terhentinya peluang untuk memperoleh pendapatan, seperti karena sakit, hari tua dan pemutusan hubungan kerja (Dixon dalam Meereboer, 1994:19). Jaminan sosial memberikan perlindungan kepada seseorang sejak sebelum lahir sampai meninggal, terhadap kemungkinan mengalami kesulitan hidup, sehingga dalam kondisi kesulitan sosial ekonomi tetap dapat menjalani kehidupan sesuai harkat dan martabat manusia. Dengan demikian jaminan sosial akan memberikan perlindungan dan kepastian akan hari esok. Perlindungan kepada warga masyarakat diberikan melalui berbagai bentuk tindakan publik guna menghadapi dan mengantisipasi terjadinya kondisi kesulitan sosial ekonomi (*economic and social distress*) (ILO,1989:3).

Sedangkan menurut UU No 6 Tahun 1974 tentang Ketentuan Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial, jaminan sosial yang merupakan perwujudan daripada sekuritas sosial didefinisikan sebagai seluruh sistem perlindungan dan pemeliharaan kesejahteraan sosial bagi warga negara yang diselenggarakan oleh pemerintah dan/atau masyarakat guna memelihara taraf kesejahteraan sosial. Di Amerika Serikat kebijakan jaminan sosial juga mulai dikembangkan pada saat depresi dunia yang mana kondisi krisis yang diakibatkannya dapat menyebabkan banyaknya pengangguran, kemiskinan, lanjut usia yang terlantar dan masalah kesehatan (Ahenbaum, W. Andrew, 1987:13).

Dalam perkembangannya kemudian, jaminan sosial ini lingkupnya semakin meluas menyangkut kesejahteraan sejak sebelum lahir sampai meninggal, dan berlaku pada semua lapisan masyarakat yang kondisinya dinilai rentan. Hal itu disebabkan karena kondisi ketidakpastian dan kemungkinan menghadapi *economic and social distress* tersebut dapat terjadi sepanjang kehidupan seseorang tidak hanya yang berasal dari lapisan pekerja atau buruh tetapi juga lapisan masyarakat yang lain, terutama yang hidup di bawah pemenuhan kebutuhan dasar. Dalam perkembangannya sampai saat ini jaminan sosial mempunyai ruang lingkup yang cukup luas meliputi *social insurance, social assistance, social allowances, provident funds and employer liability* (Dixon and Scheurell, 1995:1).

Apabila harus dicari landasan dari berbagai bentuk pelayanan sosial bagi warga miskin tersebut adalah prinsip keadilan. Walaupun demikian, prinsip keadilan yang dipakai bukan *contribution rule* melainkan *need rule* (Nani Nurrachman, 2004:14). Dalam urusan pemenuhan kebutuhan dasar sesuai harkat dan martabatnya sebagai manusia, persoalannya bukan seseorang memperoleh berdasarkan kontribusinya, melainkan seseorang memperoleh berdasarkan kebutuhannya. Dengan demikian dalam melaksanakannya negara melakukan kebijakan yang bersifat afirmatif. Bagi warga miskin, jaminan sosial oleh negara yang perlu mendapat perhatian adalah jaminan kesehatan dan pendidikan. Jaminan sosial yang berupa bantuan sosial langsung sebaiknya diberikan untuk kondisi yang bersifat darurat seperti bencana alam, atau kesulitan pemenuhan kebutuhan dasar karena kondisi krisis. Dalam kondisi yang tidak bersifat darurat, pelayanan sosial yang diberikan kepada warga miskin oleh negara sebaiknya bukan bantuan langsung, melainkan bantuan yang bersifat pengembangan kapasitas.

Dengan pelayanan sosial yang bersifat pengembangan kapasitas, dalam jangka panjang warga masyarakat miskin kemudian lebih mandiri dan tidak tergantung dari adanya bantuan secara terus menerus. Pelayanan sosial seperti ini memenuhi kriteria *help the people to help themselves*. Pendekatan seperti itu juga memberikan dampak yang signifikan bagi usaha pengentasan kemiskinan. Bantuan langsung yang tidak berdampak pengembangan kapasitas justru terkesan menimbulkan ketergantungan, sehingga ketentuan dalam konstitusi yang sering *dipleasetkan* justru dapat menjadi kenyataan. Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara negara. Kata dipelihara yang maksud sesungguhnya disantuni atau mendapat pelayanan sosial dari negara *dipleasetkan* menjadi dilestarikan atau tetap dijaga eksistensinya. Di samping lebih memiliki makna sebagai pengentasan kemiskinan, pengembangan kapasitas juga dalam jangka panjang dapat meringankan beban negara, oleh karena berdampak pada pengurangan warga masyarakat miskin. Pelayanan sosial yang bukan bantuan langsung melainkan pengembangan kapasitas juga lebih tepat bagi negara sedang berkembang mengingat karakteristik kemiskinannya. Kemiskinan yang banyak dialami bukan kemiskinan temporer melainkan permanen.

Sebagai tanggung jawab negara sebaiknya pelayanan sosial kepada kelompok marginal tidak hanya bersifat insidental, pelayanan diberikan apabila ada masalah sehingga terkesan sebagai kebijakan *kagetan*. Semestinya pelayanan sosial oleh negara diselenggarakan bersifat institusional. Dengan demikian pelayanan sosial menjadi bersifat melembaga dan ada kontinuitas, sehingga dari sudut masyarakat merasa memiliki kepastian akan adanya pelayanan sosial oleh negara tersebut. Hal itu disebabkan oleh karena masalah sosial termasuk yang dihadapi lapisan miskin berlangsung setiap saat bukan hanya dirasakan di saat saat tertentu misalnya adanya krisis ekonomi atau datangnya musibah dan bencana alam. Pendekatan yang digunakan sebaiknya bukan residual melainkan institusional. Dilihat dari upaya penanganan masalahnya, pendekatan institusional ini juga bukan hanya bersifat tindakan rehabilitatif melainkan juga preventif dan *developmental*.

Mengingat pengalaman buruk pada saat diberlakukannya pendekatan yang bersifat sentralistik dan *top down*, yang berupa ketidaksesuaian program yang dilaksanakan dengan kebutuhan nyata dari masyarakat, maka dalam hal pemberian pelayanan sosial juga perlu dilakukan perubahan orientasi. Dengan asumsi bahwa masyarakat penerima pela-

yanan sosial itu sendiri yang paling mengetahui kebutuhannya, maka sebaiknya masyarakat penerima dilibatkan dalam proses identifikasi kebutuhan. Dengan demikian berbagai paket pelayanan sosial yang dilaksanakan menjadi lebih efektif karena lebih relevan dengan kebutuhan masyarakat.

Di samping upaya pelayanan sosial seperti yang sudah diuraikan tadi, dalam rangka tanggung jawab mewujudkan kesejahteraan warganya, negara juga dapat memainkan berbagai peranan yang lain, misalnya membuat regulasi atau paling tidak fasilitasi perubahan apabila diyakini bahwa sumber terjadinya berbagai bentuk masalah sosial berasal pada tingkat sistem. Masalah sosial terutama adanya warga masyarakat yang hidup dalam kondisi miskin dapat bersumber dari adanya sistem dan institusi sosial yang cenderung melahirkan ketidakadilan. Pada umumnya dorongan untuk melakukan perubahan terhadap sistem dan institusi tersebut dapat berasal dari aspek moral, sosial dan ekonomi (Kloby, 2004:111). Membiarkan seseorang hidup di bawah kepatutan sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia adalah bertentangan dengan nilai moral. Kondisi ketimpangan dalam stratifikasi sosial dilihat dari kekayaan, gaya hidup, kewenangan merupakan dorongan sosial bagi perubahan. Sementara itu, ketimpangan dalam daya beli masyarakat merupakan dorongan perubahan dari aspek ekonomi. Dari pengalaman pelaksanaan pembangunan masyarakat di negara-negara sedang berkembang, dapat diidentifikasi bahwa apabila dikehendaki perubahan yang merupakan transformasi struktural dalam masyarakat, maka dibutuhkan intervensi negara yang semakin besar. Oleh sebab itu kemudian dikenal tiga model intervensi yaitu *low, medium and high intervention* sesuai dengan tingkat perubahan struktural yang diharapkan (Singh and Bhattacharya, 1995:5).

Apabila dianggap belum kondusif untuk mendorong terjadinya transformasi struktural guna mengurangi berbagai bentuk diskriminasi, ketimpangan dan ketidakadilan, paling tidak negara dapat membuat regulasi yang mendorong dilaksanakannya sistem subsidi silang. Dengan cara tersebut lebih memungkinkan lapisan miskin dapat menikmati berbagai fasilitas pelayanan, misalnya bidang pendidikan, pelayanan kesehatan. Di sisi lain negara juga dapat memberikan fasilitasi dan kebijakan yang mendorong berbagai pihak ikut serta melakukan pelayanan sosial terutama yang mengambil sasaran kepada lapisan masyarakat bawah.

Untuk memungkinkan semua fungsi dan peran baik sebagai *funder*, *provider* maupun *regulator* tersebut dibutuhkan negara yang kuat, karena untuk mewujudkannya dibutuhkan dukungan dana, regulasi, dan sistem serta aparat birokrasi yang kompeten. Oleh sebab itu negara harus kuat dalam finansial, visi, kewenangan, dan komitmen. Kuat secara finansial untuk dapat memberikan berbagai bentuk pelayanan sosial khususnya jaminan sosial kepada warga yang miskin. Kuat dalam visi, untuk memungkinkan negara mengembangkan berbagai kebijakan termasuk kemampuan merumuskan strategi yang bukan berorientasi jangka pendek melainkan jangka panjang, melalui pengembangan kapasitas masyarakat terutama lapisan miskin agar dapat keluar dari kondisi kemiskinan yang melilitnya. Kuat dalam kewenangan agar mampu dan cukup mempunyai legitimasi dalam membuat dan menjalankan regulasi serta efektif untuk melakukan fasilitasi bagi terciptanya sinergi antar berbagai stakeholder guna mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Kuat dalam komitmen agar selalu mengedepankan berbagai kebijakan yang memihak rakyat, atau paling tidak memberikan prioritas bagi warga masyarakat marginal.

Membangun Kapasitas Masyarakat

Dalam masyarakat tertentu termasuk masyarakat tradisional, memang dikenal adanya berbagai institusi yang berkembang dari generasi ke generasi, yang langsung atau tidak langsung memberikan fungsi pelayanan sosial dan jaminan sosial. Dalam kehidupan bermasyarakat, fungsi pelayanan sosial ini dapat ditemukan dari satuan sosial yang kecil sampai yang besar, mulai dari kehidupan keluarga, kekerabatan, ketetanggaaan maupun dalam kehidupan komunitas melalui berbagai bentuk institusi sosial yang ada, bahkan dalam kehidupan masyarakat yang lebih luas melalui lembaga pelayanan sosial yang bersifat non profit. Faktor yang mendorong berbagai tindakan pelayanan sosial dan jaminan sosial tersebut dapat berasal dari kewajiban sosial berdasarkan nilai yang ada, dimandatkan oleh agama atau didorong oleh semangat filantropi. Spicker (1995:71) mengklasifikasikan bentuk-bentuk usaha oleh masyarakat tersebut ke dalam bentuk asosiasi tradisional, asosiasi sukarela dan bentuk *community action program*.

Kemampuan masyarakat untuk melakukan berbagai usaha pelayanan sosial guna meningkatkan dan memelihara kualitas kehidupan-

nya tersebut, terutama di sebabkan karena dalam kehidupan masyarakat terkandung unsur modal sosial. Modal sosial ini kemudian dapat menjadi semacam energi penggerak terhadap berbagai tindakan sosial termasuk yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan bersama. Uphoff (dalam Dasgupta & Serageldin, 2000:215) mengklasifikasikan modal sosial ini menjadi dua kategori fenomena struktural dan fenomena kognitif. Klasifikasi struktural termanifestasikan dalam berbagai organisasi sosial yang dapat membentuk jaringan dalam kerja sama. Sementara kategori kognitif merupakan hasil dari proses mental yang diperkuat oleh unsur budaya termasuk norma dan nilai. Tidak mengherankan apabila kandungan modal sosial yang dimiliki suatu masyarakat dapat mempengaruhi kemampuan masyarakat secara mandiri melakukan upaya mewujudkan dan memelihara kesejahtraannya.

Ilustrasi tersebut memberikan bukti bahwa masyarakat secara mandiri dapat melakukan upaya pemecahan masalah sosial yang dihadapi dalam rangka mewujudkan kehidupan yang lebih sejahtera. Masyarakat mempunyai sistem yang dibangun melalui proses belajar sosial yang panjang yang sudah disesuaikan dengan kondisi dan lingkungan sosial dan lingkungan alam. Realitas ini sering disebut sebagai kearifan lokal. Keunggulan modal sosial ini karena cukup mengakar dan sudah terinstitusionalisasi. Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan beberapa contoh misalnya jaminan hari tua dan pemeliharaan lanjut usia oleh keluarga dan institusi kekerabatan, mengatasi kebutuhan mendadak oleh tetangga melalui hubungan *reciprocal*, gagal panen diatasi melalui institusi lumbung pakeklik dan contoh lain yang dimandatkan oleh agama seperti zakat, penyelenggaraan panti asuhan.

Sementara itu, berkaitan dengan kebijakan dan program pelayanan sosial oleh negara dalam rangka pemecahan masalah sosial dan upaya meningkatkan kesejahtraannya, sebetulnya masyarakat sendiri yang paling tahu apa kebutuhannya, termasuk jenis pelayanan sosial yang dibutuhkan. Oleh sebab itu sebaiknya masyarakat ikut dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan tentang kebijakan sosial tertentu. Dengan perkataan lain masyarakat semestinya memperoleh kewenangan dalam menentukan berbagai kebijakan yang menyangkut hajat hidupnya. Agar masyarakat secara efektif dapat menggunakan kewenangan tersebut, maka perlu dilakukan upaya pengembangan kapasitas, sehingga masyarakat mempunyai kemampuan untuk melakukan identifikasi kebutuhan

maupun dalam ikut serta merumuskan perencanaan. Bahkan untuk kegiatan pada tingkat lokal masyarakat perlu diberi kewenangan atau paling tidak dilibatkan untuk melakukan pengelolaan pembangunan mulai dari identifikasi masalah dan kebutuhan, merencanakan, melaksanakan sampai menikmati hasilnya.

Lebih ideal lagi apabila dapat dilakukan reorientasi dalam pendekatan pembangunan. Apabila dalam perspektif pembangunan konvensional digunakan pendekatan yang bersifat sentralistis, maka dalam perspektif alternatif ini menggunakan hal yang sebaliknya yaitu mengutamakan desentralisasi. Desentralisasi terutama dilakukan dalam pengambilan keputusan yang meliputi keseluruhan proses pembangunan, mulai dari identifikasi persoalan dan kebutuhan, penyusunan program dan pengelolaan program. Oleh sebab itu dalam pelaksanaannya lebih mengutamakan swakelola, dalam pengertian masyarakat lokal mendapat peluang yang seluas luasnya untuk mengelola kegiatan yang terkait dengan pemenuhan kebutuhannya. Hal ini sangat berbeda dengan pendekatan sentralistis yang lebih menekankan pada sistem komando dan instruksi, di mana masyarakat lokal tinggal melaksanakan program yang sudah diputuskan dari atas secara terpusat. Walaupun demikian agar kepentingan lapisan miskin tetap dapat terakomodasi, maka kewenangan masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan tersebut diusahakan tidak bias elit. Sebagaimana dikemukakan oleh Ascher dan Healy (1990:189) sentralisasi yang merupakan konsentrasi kewenangan dapat dilihat dari beberapa level: (a) pada tingkat pemerintah pusat dibandingkan tingkat daerah atau lokal, (b) jalur komando departemental dibanding pada otoritas yang semi otonom atau pada lembaga yang mempunyai dedikasi pada suatu program khusus, (c) otoritas lokal dibandingkan komunitas lokal, (d) elit masyarakat lokal dibandingkan spektrum yang luas dari warga masyarakat.

Sudah tentu untuk terselenggaranya desentralisasi dalam bentuk swakelola dengan berbagai perubahan metode dalam proses pengambilan keputusan tersebut, diperlukan beberapa prasarat. Pertama, mekanisme baru dalam proses pengambilan keputusan dan pengelolaan pembangunan perlu difasilitasi dalam bentuk institusi sosial yang cukup mengakar dalam masyarakat yang bersangkutan. Institusi sosial yang dimaksud bukan hanya berupa kehadiran suatu organisasi atau lembaga formal, melainkan lebih sebagai suatu pola aktivitas yang sudah menjadi bagian

integral dalam kehidupan masyarakat. Kedua, pemberian kewenangan kepada masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan yang didukung oleh kapasitas masyarakat. Pengelolaan dan kontrol terhadap sumberdaya menuntut adanya kapasitas masyarakat lokal itu sendiri untuk melakukannya. Kewenangan yang dimiliki tanpa disertai dengan kapasitas untuk melakukannya tidak akan memberikan hasil sesuai yang diidealkan. Ketiga, pada dasarnya desentralisasi mengandung makna pendelegasian wewenang kepada tingkat yang lebih rendah, dalam hal ini kepada masyarakat lokal. Untuk itu dibutuhkan kemauan politik dari pemerintah dalam memberikan wewenang tersebut, dalam pengertian pendelegasian sepenuh hati. Pendelegasian wewenang sepenuh hati lebih mengandung makna secara esensial dan substansial, bukan semata mata prosedural.

Apabila kewenangan dan kapasitas yang dibutuhkan tersebut belum diperoleh, tidak jarang masyarakat melakukan inisiasi bagi suatu gerakan sosial untuk mendorong perubahan bagi kondisi kehidupan sosial yang dianggap kurang berkeadilan yang disebabkan adanya berbagai bentuk diskriminasi. Sudah tentu melalui gerakan sosial tersebut diharapkan akan terjadi perubahan pada tingkat sistem sosial dan institusi sosial sehingga tidak lagi bersifat diskriminatif. Di samping itu berbagai bentuk gerakan sosial oleh masyarakat juga dimaksudkan untuk memberikan tekanan guna mempengaruhi perumusan kebijakan agar lebih berpihak kepada lapisan marginal.

Dilihat dari sudut ini masyarakat yang kuat adalah masyarakat yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan yang menyangkut dirinya, di samping memiliki kapasitas untuk melakukan pengelolaan pembangunan secara mandiri. Masyarakat yang demikian akan dapat mengurangi ketergantungan kepada pihak eksternal khususnya pemerintah. Kapasitas pengelolaan pembangunan juga menyebabkan masyarakat lebih memiliki kemampuan untuk mengelola masa depannya. Yang tidak kalah pentingnya masyarakat yang memiliki kewenangan dan kemampuan pengelolaan pembangunan akan mampu memberikan kontrol terhadap negara terutama terhadap berbagai program pembangunan dan pelayanan sosial, di samping mempunyai posisi tawar yang lebih baik untuk memperoleh hak-haknya sebagai warga negara dan warga masyarakat. Masyarakat seperti ini diyakini lebih memiliki kemampuan untuk mengembangkan prakarsa dan melakukan berbagai upaya untuk mewujudkan kesejahteraannya.

Sinergi Agar Saling Memperkuat.

Bagi negara-negara berkembang, betapapun negara mempunyai tanggung jawab untuk mensejahterakan warganya akan tetapi tidak dapat diingkari bahwa sumberdaya negara terbatas. Oleh sebab itu tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat ini perlu melibatkan peranan *stakeholders* lain. Negara ditempatkan bukan sebagai aktor tunggal karena tanggung jawab dan fungsi kesejahteraan menjadi tanggung jawab bersama seluruh stakeholder baik negara, masyarakat dan dunia usaha. Hill (1997:129) menggambarkan pihak-pihak yang bertanggung jawab dalam memelihara dan mewujudkan kesejahteraan sosial sebagai sebuah skema yang menggandung unsur: (1) negara; dalam bentuk pelayanan sosial oleh negara, (2) pasar; dalam bentuk pelayanan sosial oleh dunia usaha, (3) keluarga dan rumah tangga; dalam bentuk pelayanan sosial oleh keluarga dan dalam hubungan bertetangga, (4) sektor sukarela; dalam bentuk kelompok swadaya, lembaga sukarela yang independen, lembaga sosial sukarela bentukan pemerintah dan lembaga bentukan pemerintah yang bersifat non profit.

Sebagaimana diketahui, dalam hal upaya pelayanan sosial untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat, masing-masing *stakeholder* mempunyai kekuatan. Negara dengan kewenangan merencanakan dan melaksanakan program pelayanan sosial, membuat regulasi, melakukan fasilitasi dan kemampuan finansial. Dunia usaha kuat dalam finansial. Masyarakat kuat dalam kelembagaan yang sudah mengakar dan teruji, program yang relevan dengan kebutuhan, serta prosedur yang tidak birokratis. Oleh sebab itu kerja sama antar *stakeholder* dapat mengembangkan sinergi, sehingga menghasilkan kondisi saling melengkapi, saling mengisi dan saling memperkuat.

Sehubungan dengan hal ini Hall and Midgley (2004:36) menyebutnya sebagai pemecahan masalah sosial yang holistik yang melibatkan unsur *statist, interprise and populist paradigms*. Melalui pendekatan holistik tersebut dapat dilaksanakan berbagai bentuk pelayanan sosial yang meliputi pelayanan sosial dasar (kesehatan, pendidikan, perumahan dan jaminan sosial), jaring pengaman sosial, mendorong tumbuhnya institusi yang berkelanjutan baik institusi pemberi pelayanan maupun institusi penerima pelayanan, pendekatan *cross-sector*, pemenuhan hak-hak warga negara, pengembangan kapasitas, dan pengembangan partisipasi masya-

rakat. Keuntungan digunakannya pendekatan tersebut adalah dapat dimaksimalkan kekuatan dari masing masing *stakeholder*. Di samping itu juga dapat dikembangkan program pelayanan sosial yang komprehensif baik yang menggunakan pendekatan karitatif, *delivery approach* maupun yang menggunakan pendekatan pengembangan kapasitas. Dilihat dari penanganan sumber masalahnya, pendekatan ini juga dapat menjangkau sumber masalah yang berasal dari penyandang masalah maupun sumber masalah pada tingkat sistem (Eitzen, 1986:12).

Hubungan antar *stakeholder* seperti yang diidealkan tersebut semestinya didasarkan prinsip kesetaraan, bukan salah satu ditempatkan sebagai sub ordinasi yang lain, atau memandang kemampuan salah satu pihak secara *under estimate* sebaliknya melihat kemampuan pihak lain terlalu *over estimate*. Kerja sama dan hubungan antar *stakeholder* juga semestinya didasarkan pada saling percaya (*trust*), bukan prasangka. Lebih penting lagi hubungan kemitraan dapat terjalin dengan baik manakala dilandasi kesadaran masing-masing mempunyai kelemahan yang dapat disubstitusi pihak lain. Kunci utama dari terselenggaranya hubungan sinergis antar *stakeholder* adalah adanya komitmen bersama terutama dalam hal kontribusinya untuk ikut mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Komitmen akan dapat dipertahankan apabila ada kesepakatan tentang nilai yang akan diusung bersama.

Nilai atau *value* adalah sesuatu yang dianggap benar, bermakna, berharga dalam pandangan masyarakat tertentu. Dari pengertian tersebut menjadi wajar apabila nilai dalam masyarakat yang bersangkutan kemudian dapat berfungsi sebagai orientasi dari sikap, perilaku dan tindakan. Apakah suatu tindakan pantas dilakukan atau tidak, banyak tergantung dari apakah tindakan itu benar, atau mempunyai makna menurut nilai yang dianut masyarakat yang bersangkutan.

Berkaitan dengan hal tersebut, tindakan yang dilakukan oleh berbagai *stakeholder* dalam memberikan kontribusi bagi usaha peningkatan kesejahteraan terutama lapisan miskin, apakah dianggap sebagai sesuatu yang benar dan bermakna, sangat ditentukan oleh nilai yang melandasinya. Bertolak dari pemahaman tersebut dapat diidentifikasi adanya sejumlah nilai yang dapat menjadi landasan atau menjadi faktor pendorong, bahkan memberi warna dan arah tindakan *stakeholder*, atau paling tidak menjadi tali pengikat bagi komitmen bersama dalam melakukan

berbagai usaha yang dapat memberikan kontribusi bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Nilai-nilai tersebut adalah: tanggungjawab sosial, redistribusi, pemberdayaan, proses belajar sosial dan keberlanjutan.

Tanggung jawab sosial muncul dari pandangan kemanusiaan dalam proses relasi sosial. Dilihat dari pandangan kemanusiaan, pada dasarnya setiap orang berhak hidup sesuai dengan harkat dan martabatnya sebagai manusia, sehingga sepantasnya setiap warga masyarakat dan warga negara ada jaminan untuk memperoleh kehidupan yang layak tersebut. Dalam kondisi yang minimal, kehidupan yang layak tersebut adalah kehidupan yang menggambarkan terpenuhinya kebutuhan kebutuhan dasar manusia. Dengan demikian, sebetulnya secara etika perwujudan kehidupan yang layak bagi setiap warga masyarakat dapat dikatakan menjadi tanggung jawab semua pihak baik pemerintah/negara maupun masyarakat dalam pengertian luas. Kepedulian semua pihak terhadap terwujudnya kehidupan sesuai harkat martabat manusia tersebut lebih dikenal sebagai tanggung jawab sosial (*social responsibility*). Secara normatif, kewajiban untuk melakukan berbagai upaya terutama oleh negara atau pemerintah dan sebetulnya juga masyarakat termasuk lembaga non pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan pada warga masyarakat yang tidak mampu memenuhi kebutuhan dasarnya, dilandasi oleh pengakuan bahwa pada prinsipnya setiap warga masyarakat berhak atas kesejahteraan.

Tanggung jawab sosial tersebut tidak terkecuali juga melekat pada berbagai pihak yang terlibat dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Apabila tanggung jawab sosial ini dimaknai sebagai suatu nilai, maka berbagai tindakan kepedulian sosial bukan lagi merupakan sesuatu yang bersifat fakultatif akan tetapi merupakan suatu kewajiban etika. Dengan demikian tindakan tersebut tidak semata mata dilakukan karena paksaan suatu regulasi, atau karena tekanan dari berbagai elemen dalam masyarakat, tetapi merupakan sesuatu yang memang seharusnya dilakukan. Sudah tentu apabila harus menentukan skala prioritas, maka kelompok sasaran yang diutamakan adalah warga masyarakat yang masih belum mampu memenuhi kebutuhan dasarnya atau yang secara populer disebut berada dalam kondisi kemiskinan.

Persoalan redistribusi muncul manakala terdapat kesenjangan antara realitas makro dan mikro. Sebagaimana diketahui, hasil pembangunan

secara makro telah dapat memberikan dampak pada peningkatan pendapatan nasional. Walaupun demikian, dalam kenyataannya tidak semua anggota masyarakat dapat memperoleh keuntungan dan manfaat dari proses pembangunan tersebut, bahkan sebagian yang tidak memperoleh manfaat itu justru ikut merasakan dampak dan akibat negatif yang terjadi. Oleh sebab itu berdasarkan prinsip keadilan, sebetulnya mereka juga mempunyai hak untuk tidak sekedar sebagai penonton akan tetapi ikut merasakan manfaat dan keuntungannya melalui mekanisme redistribusi keuntungan dan manfaat dari proses pembangunan tersebut.

Salah satu jalur proses redistribusi ini sebetulnya dapat dilakukan melalui peranan pemerintah yang mengalokasikan sebagian hasil pajak dan retribusi untuk pembangunan fasilitas umum dan memberikan berbagai pelayanan sosial kepada masyarakat. Walaupun demikian, melalui mekanisme ini manfaatnya tidak selalu secara langsung dapat dinikmati oleh warga masyarakat yang termarginalkan tersebut. Jalur mekanisme redistribusi yang lain dapat berwujud pengalokasian secara langsung sejumlah dana oleh *stakeholder* bagi berbagai usaha kepedulian sosial termasuk dalam memberikan kontribusi bagi upaya pengentasan kemiskinan.

Nilai pemberdayaan menjadi penting berdasarkan asumsi bahwa kondisi masyarakat yang marginal pada umumnya disebabkan oleh karena ketidakberdayaan. Untuk memahami proses pemberdayaan secara lebih proporsional, Korten (1987:7) merumuskan pengertian *power* sebagai kemampuan untuk merubah kondisi masa depan melalui tindakan dan pengambilan keputusan. Pembangunan itu sendiri dapat ditafsirkan sebagai upaya membangun *power* oleh suatu masyarakat, antara lain dalam bentuk peningkatan kemampuan untuk merubah kondisi masa depan. Oleh sebab itu suatu tindakan termasuk tindakan yang ditujukan kepada kelompok miskin dapat disebut sebagai pemberdayaan apabila melalui tindakan itu dapat berdampak pada peningkatan kemampuan kelompok miskin untuk merubah kondisi masa depannya. Suatu tindakan untuk membantu kelompok miskin walaupun maksudnya baik, akan tetapi justru menimbulkan sifat ketergantungan bukanlah tindakan pemberdayaan. Pada umumnya disepakati, bahwa agar lapisan masyarakat yang diberdayakan mempunyai kemampuan merubah kondisi masa depan, dibutuhkan keterlibatannya dalam penguasaan atau kontrol terhadap sumberdaya, pengelolaannya dan hasil serta manfaat yang diperoleh.

Berkaitan dengan masalah kemiskinan, Chambers (1987:145) mengatakan bahwa permasalahannya cukup kompleks yang tidak jarang melibatkan banyak faktor. Keseluruhan faktor tersebut saling kait mengkait dan saling memperkuat yang tidak jarang membentuk perangkat kemiskinan, sehingga permasalahannya lebih sulit dipecahkan. Faktor-faktor yang saling terkait dan membentuk perangkat kemiskinan tersebut adalah: kemiskinan, isolasi, ketidakberdayaan, kerentanan dan kelemahan fisik. Dalam hal ini, pemberdayaan dapat dijadikan sebagai pintu keluar dari perangkat kemiskinan tersebut. Apabila diasumsikan bahwa proses pemiskinan terjadi melalui hubungan saling memperkuat di antara faktor-faktor tersebut, maka dalam proses pemecahannya diharapkan terjadi sebaliknya. Melalui upaya pemberdayaan diharapkan akan dapat mengurangi isolasi, kerentanan, kelemahan fisik dan pada gilirannya akan mengurangi kondisi kemiskinan.

Proses belajar sosial terjadi melalui interaksi dan relasi sosial dalam keseharian. Kehidupan masyarakat termasuk kehidupan komunitas merupakan proses interaksi antar warga masyarakat dan interaksi terhadap lingkungannya. Melalui proses interaksi tersebut kemudian di samping melahirkan perilaku individu juga tindakan bersama untuk memenuhi tuntutan kehidupan bermasyarakat termasuk pemecahan berbagai persoalan yang timbul. Dalam proses tersebut tidak jarang terkandung juga tindakan yang bersifat adaptif dan inovatif yang kemudian menjadi bagian dari institusi sosial yang merupakan pola aktivitas bersama dan berbagai bentuk pengetahuan serta kearifan lokal. Semua yang telah diuraikan tadi sebetulnya adalah suatu proses belajar sosial yang menggambarkan kemampuan manusia dan kelompok manusia sebagai mahluk belajar yang berperilaku demi merubah dan merencanakan kembali perilaku tersebut. Proses belajar ini berlangsung secara berkesinambungan dan terus menerus bukan melalui jalur pendidikan formal melainkan melalui pengalaman dalam kehidupan bersama. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa proses belajar sosial ini merupakan proses bekerja sambil belajar, dalam pengertian memperoleh pengetahuan baru yang selalu disempurnakan melalui proses relasi sosial dalam kehidupan sehari hari.

Dalam pelaksanaannya, proses belajar sosial tersebut tidak hanya berlaku bagi warga masyarakat akan tetapi juga pihak pihak lain yang terlibat dalam upaya pembangunan baik dari pihak pemerintah maupun

organisasi non pemerintah. Pihak pihak dari luar tersebut harus belajar bersama sama dengan warga masyarakat untuk dapat mengetahui kondisi dan permasalahan aktual, serta juga belajar bersama warga masyarakat tentang bagaimana memecahkan masalah yang dihadapi. Dengan demikian, apabila dalam pendekatan teknokratik, masyarakat yang dituntut belajar dari pihak luar yang dianggap lebih menguasai pengetahuan, teknologi, skill dan sumberdaya, maka dalam pendekatan proses belajar sosial, pihak luar dan masyarakat terlibat dalam proses saling belajar bersama.

Pelayanan sosial yang ideal bukan merupakan kegiatan yang bersifat insidental, melainkan merupakan kegiatan yang berkelanjutan, baik keberlanjutan aktivitas pelayanannya maupun keberlanjutan hasil pelayanan tersebut. Hasil dari proses belajar sosial adalah peningkatan kapasitas baik pada tingkat warga masyarakat maupun pada tingkat komunitas untuk melaksanakan usaha usaha peningkatan taraf hidup secara lebih mandiri. Dengan demikian bentuk kongkrit dari kapasitas tersebut adalah adanya tindakan bersama pada tingkat komunitas atau kelompok untuk memenuhi berbagai kebutuhan dan memecahkan berbagai masalah. Apabila tindakan bersama tersebut dilakukan secara berkesinambungan dan bersifat mandiri, maka dalam komunitas yang bersangkutan telah terjadi keberlanjutan atau *sustainability*. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa tindakan bersama yang berkesinambungan merupakan kunci utama tumbuhnya keberlanjutan. Pada tingkat individu atau keluarga berupa keberlanjutan usaha yang mendatangkan pendapatan, sehingga dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan sehari hari. Tindakan bersama yang berkesinambungan tersebut, dimungkinkan karena dalam masyarakat yang bersangkutan telah terjadi proses institusionalisasi.

Dalam kaitannya dengan pelayanan sosial, dikatakan telah terjadi institusionalisasi apabila tindakan pelayanan sosial dan hasilnya bukan merupakan kegiatan yang bersifat insidental, melainkan kegiatan yang berkesinambungan, terstruktur dan merupakan bagian integral dari pola aktivitas yang terlembagakan. Dalam usaha pelayanan sosial institusionalisasi terjadi baik bagi pihak yang memberi maupun yang menerima pelayanan. Bagi pihak yang memberikan pelayanan sosial, kegiatan pelayanan sosial dilakukan secara berkelanjutan, dilakukan oleh perangkat yang menjadi bagian integral dari sistem organisasi pemberi pelayanan tersebut, dengan menggunakan pendekatan yang sudah teruji. Bagi

penerima pelayanan sosial, institusionalisasi berarti hasil dari pelayanan tersebut bukan merupakan dampak sesaat melainkan berkelanjutan, walaupun pelayanan sudah dihentikan.

Berbagai nilai tersebut selayaknya menjadi bagian dari komitmen *stakeholder* dalam ikut serta mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Komitmen tersebut diharapkan tetap dipertahankan walaupun dalam hal-hal tertentu dimungkinkan terjadinya konflik kepentingan oleh karena berbagai *stakeholder* tersebut dapat saja mempunyai misi utama yang berbeda bahkan filosofi yang berbeda dalam mewujudkan misinya tersebut. Komitmen terhadap nilai-nilai tersebut diharapkan dapat menjadi simpul pengikat antar *stakeholder* di balik perbedaan visi, misi dan kepentingan yang ada. Komitmen terhadap nilai-nilai tersebut juga dapat digunakan untuk memudahkan komunikasi sehingga dapat dimaksimalkan kegiatan yang saling mendukung dan saling mengisi, sebaliknya dapat diminimalkan adanya kegiatan yang saling bertentangan.

Penutup

Dari apa yang sudah dipaparkan tadi, dapat dikatakan bahwa dalam rangka perwujudan kesejahteraan masyarakat, yang dibutuhkan adalah suatu kondisi yang menggambarkan negara kuat dan masyarakat kuat. Dengan demikian negara dan masyarakat tidak selalu ditempatkan secara dikotomi apalagi konfrontatif. Sudah tentu dilihat dari upaya perwujudan kesejahteraan masyarakat tersebut yang dibutuhkan adalah negara kuat dalam hal tertentu, dan masyarakat kuat dalam hal tertentu pula. Dengan demikian yang terjadi bukan konfrontasi, melainkan sinergi dan saling melengkapi. Untuk membuat masyarakat kuat tidak harus menyebabkan negara menjadi lemah demikian pula sebaliknya.

Masyarakat perlu diperkuat untuk tidak menimbulkan ketergantungan. Sebab apabila hal ini terjadi justru merupakan beban yang bertambah besar bagi negara. Di samping itu apabila masyarakat kuat dalam hal kewenangannya untuk ikut serta dalam pengambilan keputusan juga akan membawa dampak yang positif. Hal ini disebabkan karena program pelayanan sosial oleh negara menjadi efektif serta lebih relevan dan menyentuh kebutuhan nyata masyarakat. Sementara itu negara yang kuat akan dapat melaksanakan berbagai program jaminan sosial khususnya bagi warga masyarakat yang masih bermasalah dalam pemenuhan

kebutuhan dasarnya. Negara yang kuat juga dapat membuat regulasi dan memberikan fasilitasi bagi berbagai usaha untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam kondisi yang sinergis dan saling mengisi seperti ini diharapkan dapat dihindari adanya berbagai bentuk duplikasi yang tidak efisien. Dengan posisi seperti ini juga dapat dihindari saling lempar tanggung jawab. Perlu dijaga agar masyarakat yang kuat tidak menjadi dalih bagi negara untuk lari dari tanggung jawabnya guna melakukan fungsi kesejahteraan melalui berbagai bentuk pelayanan sosial dan jaminan sosial. Oleh sebab itu sebetulnya sepanjang proporsional, baik negara yang kuat maupun masyarakat yang kuat dapat ditempatkan sebagai prasarat bagi upaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat terutama di negara negara sedang berkembang.

Antara pelayanan sosial yang bersifat *delivery* dan karitatif dengan pelayanan sosial yang berorientasi pengembangan kapasitas memang berbeda pendekatan. Pengembangan kapasitas masyarakat apalagi bagi lapisan miskin membutuhkan proses yang cukup panjang karena harus melalui proses pembelajaran sosial. Sementara itu pemenuhan kebutuhan dasar tidak dapat menunggu. Selama kapasitas belum terbangun, apalagi dalam situasi darurat, untuk pemenuhan kebutuhan dasar dapat saja dilakukan pelayanan sosial yang bersifat *delivery approach*. Sudah tentu dilihat dari pengembangan kapasitas, hal itu harus dimaksudkan sebagai penanganan yang bersifat darurat dan sementara. Apabila tidak, maka akan bertentangan dengan prinsip proses pengembangan kapasitas itu sendiri sehingga menjadi tidak efektif.

Dihadapkan pada dua kutub dalam perspektif pembangunan yaitu perspektif pertumbuhan yang dilandasi logika neo klasik di satu pihak dan perspektif ketergantungan di lain pihak, maka perspektif *basic needs* dapat mengisi celah yang ada. Sebagaimana dikatakan Sjahrir (1985), bahwa salah satu pertimbangan moral bagi diberlakukannya kebijakan yang dilandasi perspektif *basic needs* adalah karena pemenuhan kebutuhan dasar tidak dapat menunggu mekanisme tetesan ke bawah yang dijanjikan oleh perspektif pertumbuhan dan juga tidak dapat menunggu terjadinya revolusi sosial sebagai prasarat terjadinya transformasi struktural sebagaimana digagas oleh perspektif ketergantungan.

Daftar Pustaka

- Achenbaum, W. Andrew. (1987). *Social Security, Visions and Revisions*. New York : Cambridge University Press.
- Ascher, William and Robert Healy. (1990). *Natural Resources Policy Making in Developing Countries*. Durham: Duke University.
- Chambers, Robert. (1987). *Pembangunan Masyarakat Desa, Mulai Dari Belakang*. Jakarta: LP3ES.
- Dasgupta, Partha and Ismail Sarageldin. (2000). *Social Capital, A Multifaceted Perspective*. Washington: The World Bank.
- Dixon, John and Robert P. Scheurell. (1995). *Social Security Programs*. London: Greenwood Press.
- Eitzen, Stanley D. (1986). *Social Problems*. Toronto: Allyn and Bacon Inc.
- Hall, Anthony and James Midgley. (2004). *Social Policy for Development*. London: Sage Publication.
- Hill, Michael. (1997). *Understanding Social Policy*. London: Blackwell Publisher.
- International Labour Office. (1989). *Introduction to Social Security*. Geneva: ILO Publication.
- Kloby, Jerry. (2004). *Inequality, Power and Development*. New York: Humanity Book.
- Kompas, 2004, Keadilan Sosial, Upaya Mencari Makna Kesejahteraan Bersama di Indonesia, Penerbit Buku Kompas, Jakarta
- Korten, David C. (1987). *Community Management*. Connecticut : Kumarian Press.
- Macionis, John J. (2007). *Social Problems*. New Yersey : Pearson Prentice Hall.
- Meereboer, MTW. (1994). *Social (In)Security & Poverty, As Global Issues*, Conference in Preparation of The UN World Summit on Social Development Copenhagen, Maastricht.
- Rondinelli, Dennis, Alih bahasa Sahat Simamora. (1990). *Projek Pembangunan Sebagai Manajemen Terpadu*. Jakarta: Bumi Aksara.

- Spicker, Paul. (1995). *Social Policy, Themes and Approaches*. London: Prentice Hall.
- Singh MK and A Battacharya. (1995). *Rural Programmes and Management*. New Delhi: SSMB Publishing Division
- Sjahrir. (1986). *Ekonomi Politik Kebutuhan Pokok*. Jakarta: LP3ES.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. (1996). *Pembangunan, Dilema dan Tantangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.